

УДК 325.14

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Матвеевская А.С.

Аннотация

Актуальность темы исследования заключается в обострении миграционного кризиса в Европе, сопровождающегося многотысячными нелегальными пересечениями границ ЕС, гибелью мигрантов, терпящих бедствие в Средиземном море при попытке добраться до европейских берегов, а также изменениями в системе предоставления убежища.

Предметом исследования выступает миграционная политика Евросоюза, реагирующая на новые вызовы и угрозы миграционного кризиса.

Целью статьи является изучение принятых институтами ЕС постановлений и документов, а также анализ совместной международной деятельности стран-членов ЕС в решении нынешних миграционных проблем.

Методами исследования являются теоретический анализ влияния иммиграционных процессов на экономическую и социальную жизнь ЕС; сравнительный метод оценки эффективности принятых европейскими странами документов, нацеленных разрешить миграционные проблемы.

Результаты исследования показали, что проводимая ЕС миграционная политика добилась некоторых значимых результатов, как, например, решение задачи по спасению терпящих бедствие переселенцев в Средиземном море, или обеспечение безопасности на внешних границах ЕС. Но в целом, следует отметить, малую эффективность и не продуктивность миграционной политики ЕС, что связано с рядом экономических, политических, а также геополитических факторов.

Область применения результатов. Результаты исследования могут служить основой для дальнейшего развития и усовершенствования миграционной политики ЕС.

Ключевые слова: миграционный кризис, миграционная политика, Европейская повестка дня по миграции.

MODERN TRENDS OF EUROPEAN UNION'S MIGRATION POLICY

Matveevskaya A.S.

Abstract

Background research consists in exacerbating migration crisis in Europe, accompanied by many thousands of illegal border crossings of the EU, the death of migrants suffering a disaster in the Mediterranean Sea while trying to reach European coast, as well as changes in the asylum system.

The subject of research is the migration policy of the European Union, reacting to new threats and challenges of the migration crisis.

The aim of the article is to examine the decisions taken by the EU institutions and documents, as well as analysis of joint international activities of EU Member States in solving the current migration problems.

Method of research is a theoretical analysis of the effect of migration on the economic and social life of the EU; comparative method for estimating the effectiveness of the European countries documents aimed to resolve migration problems.

The results showed that the EU's migration policy has achieved some significant results, such as the solution of the problem on rescue of migrants in distress in the Mediterranean Sea, or the security of the external borders of the EU. But in general, it should be noted, low efficiency and productivity of EU migration policy, which is associated with a number of economic, political and geopolitical factors.

Field of application results. The results can serve as a basis for further development and improvement of the immigration policy of the EU.

Keywords: migration crisis, migration policy, the European Agenda for Migration.

Миграционная политика стран-реципиентов и стран-доноров является важным политическим инструментом реализации социальных целей в сфере экономики, демографии, этнических разнообразий и безопасности. Степень международного сотрудничества государств играет важную роль в определении потоков, условий и последствий международной миграции. Одним из положительных примеров такого международного сотрудничества стран является Европейский Союз. Европейский регион по праву считается одним из главных мировых центров притяжения международных мигрантов. Европейские государства принимают у себя выходцев как из стран Восточной Европы, так и представителей стран третьего мира.

С начала XXI в. Европейский Союз активно занимается регулированием миграционных процессов, признавая этот аспект одним из наиболее важных и актуальных как с политической, так и с экономической точек зрения. Евро-союз сосредоточился на формировании так называемой «всеобъемлющей миграционной политики», которая включает в себя привлечение представителей развивающихся стран с одной стороны, и обеспечение охраны общих границ ЕС, с другой стороны. [2, p.4]

Принятые меры по регулированию миграционных потоков начиная с 2000-х гг. сводятся к Шенгенскому кодексу о границах (2006 г.), визовому кодексу ЕС (2011 г.) и коммюнике «Укрепление глобального подхода к миграции», где уточнены принципы иммиграционной политики (2008 г.). Условия въезда и права таких категорий мигрантов, как студенты, члены семей переселенцев, высоко квалифицированные специалисты, были также прописаны в ряде законодательств. Положения о возвращении на родину нелегальных иммигрантов, взыскания с тех предпринимателей, которые незаконно используют иностранную рабочую силу также были прописаны в ряде директив.

Однако, конец первого - начало второго десятилетия XXI в. ознаменовался рядом событий, которые неминуемо отразились на миграционной политике Евросоюза. Мировой экономический кризис, «Арабская весна», обострение военных действий в Ливии и, конечно же, война в Сирии заставили государства европейского континента пересмотреть свою политику по приему и расселению иммигрантов по странам-членам ЕС.

Международная организация по миграции констатировала, что в 2013 г. более 3 тыс. мигрантов, переправлявшихся через Средиземное море погибли.[4] Средиземноморский миграционный путь к берегам Европы считается одним из самых коротких, но наиболее опасных. За последние два десятилетия здесь погибло более двадцати тысяч человек. Основные потоки переселенцев – это выходцы из Ливии, Сирии, Гамбии, Сомали, Эритреи и других африканских государств, которые пользуясь незаконной деятельностью перевозчиков пересекают Средиземное море в надежде найти пристанище в Евросоюзе. На сегодняшний день именно Ливия является основным местом организации контрабанды людей через Средиземноморье. Трагедия у берегов острова Лампедуза, унесшая в октябре 2013 г. жизни 300 африканских мигрантов в корне изменила отношение европейских политиков к пересмотру миграционной политики ЕС.

На проходившем в Брюсселе саммите глав государств и правительств Европейского Союза 24-25 октября 2013 г. обсуждалась трагедия Лампедузы

и попытка недопущения повторения данного бедствия. На саммите была сформирована группа экспертов для разработки ряда эффективных мер по урегулированию данной ситуации с беженцами в Средиземноморье. Основой для конкретных мер и эффективности работы по-прежнему остаются принципы миграционной политики ЕС: сотрудничество со странами-донорами переселенцев, усиление пограничного контроля и препятствия торговле людьми.

Основываясь на разработанном докладе, Европейская комиссия предложила эффективные меры в пяти основных направлениях: укрепление контроля на общей границе; поддержка южных государств-членов ЕС; увеличение возможностей для въезда на территорию Евросоюза легальным путем; распределение лиц, ищущих убежище по государствам-членам ЕС; кооперация со странами-донорами мигрантов, а также странами транзита переселенцев.

Немаловажным аспектом в иммиграционной политике, проводимой ЕС, является международное сотрудничество глав европейских и африканских государств, которое заключено в декларации о мобильности и миграции в 2014г. План действий из пяти пунктов основывается на противодействии нелегальным миграционным потокам, что ожидается укрепит всестороннее партнерство. Ряд эффективных действий и мер рассчитан до 2017 г. и включает в себя: препятствие и предотвращение торговле людьми; содействие по устранению последствий трагических попыток переправы нелегальным путем; укрепление связи мобильности и миграции; стимулирование легальной миграции; активизация международной защиты. Ряд соглашений о мобильном партнерстве был также подписан и с рядом других государств – Кабо Верде (2008 г.), Молдавия (2008 г.), Грузия (2009 г.), Армения (2011 г.), Азербайджан (2013 г.), Марокко (2013 г.), Тунис (2014 г.).

Стоит отметить, что не смотря на все попытки и стремления к урегулированию нелегальной миграции в Европу – эта проблема остается наиболее сложной для принятия политического решения, а также особо злободневной для мировой общественности.

По данным агентства Фронтекс, координирующего усилия стран-членов ЕС в охране сухопутных и морских границ – в 2013 г. поток нелегальных мигрантов достиг цифры в 107 тыс. человек, что в половину больше по сравнению с предыдущим годом. В докладе агентства было выделено три значимых фактора, усиливающих приток нелегальных мигрантов: возросшая втрое численность нелегальных сирийцев, массовый приток североафриканских нелегалов в Италию и высокий уровень числа задержаний на западно-балканском пути. Доклад Европейской комиссии о функционировании шенгенского пространства также свидетельствует об увеличении на 48% за последний год числа нелегальных переходов границ ЕС. Большинство пересечений было зафиксировано на границах Греции, Венгрии, Италии, Испании и Болгарии. Основными представителями нелегальных пересечений границ явились сирийцы, афганцы, эритрейцы и албанцы. [3, p.7]

Важным этапом в международном сотрудничестве стран-членов ЕС следует считать «Европейскую повестку дня по миграции», которую 13 мая 2015г. в Брюсселе представила Европейская комиссия. Данная повестка включает в себя четыре основных пункта: [1]

- помощь в спасении терпящих бедствие в Средиземном море;
- предотвращение нелегального пересечения границ Евросоюза;
- модернизация интеграционной политики для легальных мигрантов;
- реорганизация системы предоставления убежища.

Данный документ был взят за основу для разрешения современного миграционного кризиса в Европе. Однако стремительные изменения за последние полгода, а именно, увеличение количества беженцев на территории ЕС, серия терактов в Париже, потребовали от руководства дополнений, а некоторые из пунктов даже подверглись пересмотру и изменениям. Считаем необходимым проанализировать исполнение основных пунктов «Повестки дня» за последние полгода.

1. Задача по спасению терпящих бедствие переселенцев в Средиземном море была решена в кратчайшие сроки. В решение поставленной задачи особый вклад возложен на агентство Фронтекс, которое выступает посредником между институтами и странами-членами ЕС. Созданное в 2005 г. агентство занимается координацией усилий стран-членов в охране границы и патрулированию прибрежной зоны. Проводимая Фронтекс, морская операция «Тритон» получила дополнительное финансирование. Участие в операции других судов от стран-членов ЕС, в том числе британского «Булворк», позволило спасти почти 3 тыс. жизней в Средиземноморье. Миграционную ситуацию усугубило отсутствие договоров между ЕС и африканскими странами о реадмиссии, так как спасенных переселенцев сразу отправили в Италию, куда те и направлялись из Ливии. [3]

2. В своем выступлении перед Европейским Парламентом 9 сентября 2015 г. Президент Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер заявил: «Единая политика для беженцев требует от нас серьезных совместных усилий для обеспечения безопасности на наших внешних границах. К счастью, отказавшись от пограничного контроля между государствами-членами Шенгенской зоны, мы гарантируем свободное передвижение людей, что явилось своеобразным символом европейской интеграции. Но другой стороной медали такого свободного передвижения является и то, что мы должны работать совместно, в тесном сотрудничестве управлять нашими внешними границами. Это то, чего ждут от нас граждане Европы. Комиссия заявила об этом еще в мае, я говорил об этом во время моей избирательной кампании: Нам необходимо значительно усилить Фронтекс и развивать его в полном объеме на всех европейских границах и системах охраны побережья». [11, p.10]

По данным Европейской комиссии, в период с января по ноябрь 2015 г. европейские границы пересекли более 1.5 млн. нелегальных иммигрантов. В период с июля по сентябрь 413 800 человек попросили международной защиты в странах-членах ЕС, что вдвое больше, чем во втором квартале 2015 г.

Произошедшие в Париже ноябрьские теракты, а также растущая угроза со стороны иностранных террористических боевиков, подтолкнули Комиссию к оперативному принятию мер по осуществлению безопасности внешних границ ЕС, что было сделано 15 декабря 2015 г. в Страсбурге. [6]

Данные предложения включают в себя: систематические проверки баз данных для всех лиц, пересекающих границы ЕС; увеличение технического оборудования и количество персонала для охранного агентства Фронтекс; расширение полномочий охранного агентства в праве на вмешательство в пограничный конфликт, даже при условии, что страна-член ЕС не в состоянии или не желает принимать необходимые меры по его урегулированию; проведение операций-наблюдений, путем эксплуатации беспилотных авиационных систем (дронов) в Средиземном море; созданное в рамках Агентства Европейское Бюро по возврату беженцев будет ответственно за возвращение незаконно прибывающих граждан из третьих стран на родину.

3. На сегодняшний день интеграционная политика в основном развита в европейских странах, однако, при нынешних условиях этот пункт «Европейской повестки дня» пока несколько отходит на второй план. Для большей эффективности данного направления каждое отдельное государство должно найти свой собственный подход с учетом своих конкретных обстоятельств. В зависимости от того, как принимающая страна и общество рассматривают вопросы национальной принадлежности и культурного своеобразия должен быть сформирован подход к интеграции, взятый в конкретном контексте.

В 2004 г. при совместной работе Британского Совета и Брюссельской Группы миграционной политики впервые был обнародован «Индекс интеграционной политики» (Migrant Integration Policy Index – MIPEX), на основе которого ежегодно проводится рейтинг государств, для выявления стран-лидеров в мировой интеграции иммигрантов. Сначала этот рейтинг проводился только среди стран Евросоюза, но, получив высокую оценку у правозащитных организаций по всему миру, стал охватывать большее количество стран. Так,

например, рейтинг МІРЕХ в 2014 г. включал все государства-члены Европейского союза, а также Норвегию, Исландию, Швейцарию, Турцию, Австралию, Канаду, США, Японию, Южную Корею и Новую Зеландию.

Для точного расчета данного индекса интеграции используется 167 различных показателей, которые должны отобразить объективную картину в шести основных областях, влияющих на быстроту и успешность интеграции иммигрантов в новой среде. К ним относятся такие показатели как доступность рынка труда; возможность воссоединения семьи; получение вида на жительство; возможность участвовать в политической жизни, выборах, референдумах; получение гражданства; равенство прав иммигрантов и местных жителей.

По результатам последнего исследования (2014 г.) первенство, как и прежде (2007 г. и 2010 г.) одержала Швеция. Данный индекс интеграции составил здесь 78%. Страна заняла лидирующие позиции по всем шести основным критериям, и, таким образом, подтвердила статус самой благоприятной страны с идеальными условиями для интеграции иммигрантов. Следом за представительницей Скандинавских стран идет Португалия (индекс – 75%). В последней десятке рейтинга интеграции находятся страны с самыми неблагоприятными для иммигрантов условиями: Латвия, Литва и Турция. [5]

4. В своей сентябрьской речи Европейскому Парламенту Жан-Клод Юнкер заявил: «Уверен, правительства таких государств, как Италия, Греция и Венгрия, выступающие отправной точкой передвижения беженцев по Европе, не смогли противостоять столь масштабному миграционному кризису самостоятельно. В виду этого в мае этого года Еврокомиссия предложила экстренный план распределения 40 тыс. беженцев по странам ЕС, которые на тот момент уже находились в Греции и Италии. Именно поэтому сегодня мы предлагаем второй план распределения 120 тыс. беженцев, которые находятся на территориях Италии, Греции и Венгрии. Данный план квот должен быть осуществлен безотлагательно, иначе Евросоюз ждёт бесконтрольное и деструктивное разрастание этой проблемы». [7, p.9]

Также, как и в «Европейской повестке дня по миграции», критериями, объективными данными, отражающими потенциал государств-членов для расселения на своих территориях беженцев являются следующие: численность переселенцев определяется в зависимости на 40% общего количества населения страны; на 40% от ее ВВП; на 10% от уровня безработицы и на 10% от числа уже принятых заявлений от лиц, ищущих убежище за 2010-2014 гг. Комиссией особо подчеркивается, что подлежать расселению будут лишь претенденты, действительно нуждающиеся в международной защите. Те, кому не удастся получить статус беженца, будут отправлены домой.

Подводя итог, следует отметить, что несмотря на приоритетное внимание институтов ЕС, несомненных достижений в этой сфере, миграционная политика Евросоюза, на наш взгляд, не может считаться столь эффективной и продуктивной. Ужасающие статистические данные, такие меры по противодействию бесконтрольного наплыва мигрантов как заборы из колючей проволоки, а также новая роль праворадикальных популистских партий в странах-членах ЕС свидетельствуют о сложной миграционной ситуации в Европейском Союзе. Все большее число жителей европейских стран не согласны с проводимой политикой в своих государствах. Избиратели все больше обвиняют свои правительства в том, что руководство потеряло контроль над миграционными потоками и не имеет возможности регулировать эти перемещения, а также интеграцию приезжих в европейское общество.

Во многих странах Европы за последние двадцать лет проявляется усиление праворадикальных националистических партий, которые представлены как в органах центральной, так и местной власти. Эти праворадикальные партии, привлекая к себе избирателей, видят главную угрозу развитию современных европейских государств в наплыве иммигрантов из стран с иной цивилизацией и культурой.

Праворадикальные националистические партии будучи в коалиции с центристскими движениями или же в оппозиции к ним оказывают политиче-

ское и идеологическое влияние на решения властей. Недовольство результатами деятельности традиционных политических партий, а также страх перед увеличивающимися потоками мигрантов отразился на последних выборах в Европарламент, проходивших в мае 2014 г., где успех одержали партии евроскептиков и крайне-правых движений.

Таким образом, можно предположить, что в обозримой перспективе праворадикальный национализм будет играть значимую роль в политической жизни всей Европы. Весьма вероятно, что эта роль будет возрастать в условиях развития процессов региональной интеграции, глобализации и негативных последствий увеличения иммиграционных потоков и определять следующий этап развития иммиграционной политики Евросоюза.

Список литературы

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. Brussels, 13.5.2015.COM (2015) 240 final. – P.22.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility (COM(2011) 743 final). 18.11.2011. Brussels. - P.25.
3. Frontex. Annual Risk Analysis 2014 URL: <http://frontex.europa.eu/> (дата обращения: 12.12.2015).
4. International Organization for Migration. URL: <http://www.iom.int> (дата обращения: 15.12.2015).
5. MIPEX – Migrant Integration Policy Index URL: <http://www.mipex.eu>. (дата обращения: 14.12.2015).
6. Securing Europe's external borders a European border and coast guard URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf (дата обращения: 18.12.2015).
7. State of the Union 2015 by European Commission President Jean-Claude Juncker. 9 September 2015 URL: www.ec.europa.eu/soteu (дата обращения: 15.12.2015).

References

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration. Brussels, 13.5.2015.COM (2015) 240 final. – P.22.

2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility (COM(2011) 743 final). 18.11.2011. Brussels. - P.25.
3. Frontex. Annual Risk Analysis 2014 URL: <http://frontex.europa.eu/> (accessed December 12, 2015).
4. International Organization for Migration. Официальный сайт организации по миграции. URL: <http://www.iom.int> (accessed December 15, 2015).
5. MIPEX – Migrant Integration Policy Index URL: <http://www.mipex.eu> (accessed December 14, 2015).
6. Securing Europe's external borders a European border and coast guard URL: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf (accessed December 18, 2015).
7. State of the Union 2015 by European Commission President Jean-Claude Juncker. 9 September 2015 URL: www.ec.europa.eu/soteu (accessed December 15, 2015).

ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

Матвеевская Анна Сергеевна, старший преподаватель кафедры Мировой политики, факультета международных отношений, кандидат географических наук

Санкт-Петербургский государственный университет

Университетская наб., д.7-9, г. Санкт-Петербург, 199034, Российская Федерация

e-mail: AnnaMatveevskaya@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Matveevskaya Anna Sergeevna, Senior Lecturer of World Politics Department
School of International Relations, Ph.D. in Geographical Science

Saint Petersburg state university;

7-9 Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation e-mail:

e-mail: AnnaMatveevskaya@mail.ru

Рецензент:

Фамилия И.О., должность, ученая степень, ученое звание, место работы.